

## PROBLEMI IMPLEMENTACIJE DIREKTIVE O USLUGAMA U PRAVO RH – ODUSTAJANJE OD SOCIJALNOG MODELA NA NACIONALNOM NIVOU?\*

Dr. sc. Hana Horak, izvanredna profesorica  
Dr. sc. Kosjenka Dumančić, viša asistentica  
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Katedra za pravo

UDK: 339.924(4-67EU:497.5)  
Ur.: 18. ožujka 2011.  
Pr.: 16. studenoga 2011.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*Obveza Republike Hrvatske za usklađivanjem s pravnom stečevinom Europske unije ispunjava se u planiranim vremenskim okvirima, međutim istovremeno nacionalni zakonodavni okvir u stalnim je iskušenjima. Ona se očituje ne kroz obvezu za implementacijom, već kroz način implementacije u konkretno nacionalno zakonodavstvo kako bi se implementirana rješenja najbolje prilagodila postojećem zakonskom okviru i europskim zahtjevima. Posljednji primjer implementacije jest Direktiva o uslugama koja bi se temeljem Prijedloga Zakona o uslugama trebala implementirati u Republici Hrvatskoj putem „krovnog“ zakona kojim se reguliraju sve usluge na horizontalnom nivou. Autorice u radu analiziraju različite načine harmonizacije i implementacije europskog zakonodavstva u nacionalna zakonodavstva država članica referirajući na probleme koji se javljaju u neharmoniziranim područjima zakonodavstva te u područjima čiju regulatornu autonomiju zadržavaju države članice. Analizom Direktive o uslugama autorice zaključuju kako kodifikacija sudske prakse u tekst Direktive i njezina implementacija u nacionalna zakonodavstva zapravo ukida kazuistički karakter principa razvijenih kroz sudsku praksu i približava ih kako pružateljima usluga tako i vlastima država članica ističući kako ovi principi više neće biti ex post lijekovi za pružatelje usluga već će postati obveze ex ante za nacionalne vlasti.*

**Ključne riječi:** *Direktiva o uslugama, slobodno pružanje usluga, harmonizacija, integracija tržišta.*

\* Rad je nastao kao dio istraživanja provedenog na Université Pantheon Assas – Paris II, Centre d'études européennes.

## UVOD

Obveza Republike Hrvatske za usklađivanjem s pravnom stečevinom Europske unije ispunjava se u planiranim vremenskim okvirima, međutim istodobno nacionalni zakonodavni okvir u stalnim je iskušenjima. Iskušenja se očituju ne kroz obvezu za implementacijom, već način implementacije u konkretno nacionalno zakonodavstvo kako bi se implementirana rješenja najbolje prilagodila postojećem zakonskom okviru i europskim zahtjevima. Implementacija se najčešće provodi prevođenjem europskih akata bez kasnije harmonizacije preostalog zakonodavstva tako da se u praksi suočavamo s problemom neusklađenih tekstova zakona i na vertikalnom i na horizontalnom nivou. U Europskoj uniji regulacija usluga prolazi dugotrajan put prije konačne harmonizacije nacionalnih zakonodavstava na europskom nivou.<sup>1</sup> Harmonizacija je započela kroz praksu Europskog suda, a tek je kasnije uslijedila kodifikacija kao što je slučaj s implementacijom Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu<sup>2</sup> (dalje: Direktiva o uslugama).

Usluge obuhvaćaju široko područje gospodarstva, te s obzirom na to da se zbog svojih osobitosti odnose ne samo na razmatranje same usluge, već i pružatelja, odnosno primatelja usluga, njihova regulacija obuhvaća različita područja zakonodavstva.

Obvezu harmonizacije u području usluga s europskim zakonodavstvom Hrvatska je provela donošenjem jedinstvenog, tzv. „krovnog“ Zakona o uslugama.<sup>3</sup> Zakonom se propisuju opća načela te će s njime biti potrebno uskladiti druge propise.<sup>4</sup>

- 1 O harmonizaciji više vidi u De Burca, G., Craig, P.: *EU Law, text, cases and materials*, 4th. ed., Oxford university press, 2008.; Čapeta, T., Rodin, S.: *Osnove prava Europske unije*, 2. izd., Narodne novine, Zagreb, 2011; Bodiroga Vukobrat, N., Horak, H.: *Freedom to provide services in European and Croatian Law*, u zbirci radova sa 6. Međunarodne konferencije “Economic integrations, competition and cooperation”, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2007; Goldner Lang, I.: *Justifying national barriers to the provision of services: before and after the Services Directive*, Internal Market for Services, Knez, R. (ur.), Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, zbornik radova s International Jean Monnet Conference, Maribor, 2009, str. 61; Robertson, V.: *The free movement of Services under Directive 2006/123/EC and in selected case law of the ECJ: A shift towards new principles?* U zborniku radova s Jean Monnet konferencije „Internal market for services“, Rajko Knez (ur.) Pravni fakultet Sveučilišta u Mariboru, 2009, str. 29.
- 2 Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, OJ L 376/36 od 27.12.2006.
- 3 Zakon o uslugama, NN, 80/11.
- 4 Usklađivanje preostalih propisa predviđeno je nakon završetka internog screeninga nacionalnog zakonodavstva 1. srpnja 2011. godine sukladno Implementacijskom planu za Direktivu 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu. Odredbom čl. 3. Zakona o uslugama uređuje se primjena Zakona o uslugama i posebnih propisa te se u čl. 3., st. 1. navodi kako se posebni propisi koji propisuju uvjete ostvarenja prava na poslovni nastan ili slobodu pružanja usluga na teritoriju Republike Hrvatske usklađuju s odredbama ovoga Zakona. U odredbi čl. 3., st. 3. uređuje se slučaj kad su odredbe Zakona o uslugama u suprotnosti s odredbama posebnog propisa, koji uređuje uvjete za poslovni nastan ili slobodno pružanje usluga u specifičnim sektorima ili za specifične struke, primjenjivat će se odredbe posebnog propisa, uključujući propise o radu izaslanih radnika, propise o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, propise o izvođenju djelatnosti televizijskog emitiranja i propise o reguliranim profesijama.

Donošenjem ovakvoga „krovnog“ zakona Hrvatska slijedi praksu većine europskih država članica, koje su, sve redom osim Njemačke i Francuske, implementirale Direktivu o uslugama usvajanjem jednoga zakona te kasnijim usklađivanjem preostalih propisa vezanih uz ovo područje. Nakon donošenja Zakona o uslugama predviđeno je usklađivanje i ostalih propisa koji se odnose na usluge. Ovakvom implementacijom Direktive o uslugama u nacionalno zakonodavstvo ispunjava se zahtjev za harmonizacijom, te bi se ujedno trebao održati postojeći socijalni model na nacionalnom nivou.

U članku autorice analiziraju doseg slobode pružanja usluga u europskom pravu, te implementaciju Direktive o uslugama u hrvatsko zakonodavstvo. Analizom postignuća u ovom području u državama članicama i usporedbom Zakona o uslugama s Direktivom o uslugama i načinima njezine implementacije u drugim državama članicama autorice će dati odgovore o pozitivnim i negativnim učincima implementacije putem „krovnog zakona“.

## 1. UČINCI INTEGRACIJE TRŽIŠTA

Jedna od brojnih posljedica integracije tržišta je ukidanje zakonskih prepreka za ostvarivanje tržišnih sloboda. Idealnu integraciju tržišta trebala bi pratiti idealna integracija zakonodavnog okvira. Kako ona nije ostvariva, radi olakšavanja djelovanja na tržištu u okviru zakonskih ograničenja, integracija općenito ima za posljedicu otežavanje državnim tijelima provedbe propisa u područjima gdje samo *laissez faire* tržišno natjecanje nije dostatno za ostvarivanje efikasnosti.<sup>5</sup> Prilikom stvaranja zakonodavnog okvira potrebno je voditi računa o postojanju tenzije između stvaranja jedinstvenog tržišta i zaštite socijalnih vrijednosti na europskom i nacionalnom nivou.<sup>6</sup> Jedan od primjera otežavanja provedbe propisa predstavlja i problem nejednakog informiranja koji sprečava tržište od pružanja visoko kvalitetnih usluga. Isto kao i socijalna politika, regulacija kojoj je cilj rješavanje ovakvih problema mora biti popraćena integracijom zakonodavnog okvira.<sup>7</sup>

Upravo se ovi problemi javljaju prilikom harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Unije i implementacijom pravnih pravila u nacionalna zakonodavstva. Tako se, unatoč pravnoj usklađenosti zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije i ustrojenim zakonodavnim okvirom, u Hrvatskoj prepoznaje problem nedovoljne efikasnosti. Prevođenjem zakona i njihovom implementacijom u postojeći zakonodavni okvir, na tržištu na kojem nije optimizirana dobrobit potrošača, nije moguće postići optimalne tržišne rezultate i

5 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility: Freedoms and Regulation in the EU*, London School of Economics and political science, paper No 09/2009, September 2009, str. 4.

6 Lindstrom, N.: *Service Liberalization in the Enlarged EU: A race to the bottom or the Emergence of Transnational Political Conflict?*, Journal of Common Market Studies, Vol. 48, Number 5, 2010, str. 1308.

7 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 4.

ostvariti ciljeve dobrobiti potrošača.<sup>8</sup> Ovo je u skladu s tvrdnjom kako rast i jačanje tržišta povećava blagostanje samo ukoliko tržište dobro funkcionira, ali u obrnutoj situaciji može i umanjiti blagostanje kada tržišni rezultati nisu optimalni.<sup>9</sup>

Pravila o promicanju tržišnih sloboda osobito su značajni za države članice. Primarno zakonodavstvo izravno se primjenjuje u državama članicama. Temeljem primarnog prava nacionalni sudovi dužni su štititi zajamčene slobode (izravan učinak), te u skladu s njima moraju interpretirati nacionalno pravo (posredan učinak).<sup>10</sup>

Integracija tržišta usluga obuhvaća niz kompleksnih situacija utemeljenih na različitim karakteristikama i stupnjevima integriranosti tržišta država članica u kojima se primjenjuje. Harmonizacija pravila vezanih uz pružanje usluga može na određenim tržištima dovesti do još većih razlika između „starih“ i „novih“ država članica.<sup>11</sup> Primjerice u državama članicama i prije integracije postoje razlike u primanjima stanovništva bez obzira na to radi li se o relativno „bogatim“ ili „siromašnijim“ državama članicama.<sup>12</sup> U slučaju slobode pružanja usluga, omogućavanje pristupa na tržište strancima ne smije imati za cilj smanjenje prihoda dijela relativno siromašnog stanovništva u bogatim državama članicama s obzirom na to da politike koje ograničavaju natjecanje nisu nužno motivirane preraspodjelom u korist relativno siromašnih domaćih stanovnika. Kao primjer često se navodi slučaj njemačkih građevinskih radnika s ionako niskim prihodima u odnosu prema radnicima koje financiraju bogati konkurenti koji dolaze iz siromašnijih država.<sup>13</sup> Upravo ovaj problem razlikovanja između „starih“ država Zapadne Europe i „novih“ država Istočne Europe predstavlja stalno političko ekonomsko pitanje u EU.<sup>14</sup> Kako se ovaj problem javlja s proširenjem to potencijalno predstavlja opasnost i za Republiku Hrvatsku budući da se otvaranjem tržišta usluga otvara i mogućnost za jeftinijom konkurencijom u određenim sektorima. Prilikom proširenja potrebno je voditi računa o svim ekonomskim i drugim čimbenicima uzimajući u obzir sve kategorije domaćeg, ali i stranog stanovništva.

Deregulacija i integracija mogu izazvati otpor motiviran zaštitom prihoda bogatih proizvođača, ali i kvalitetom dostupnih usluga, budući da jedno i drugo

8 Vidi u Bodiroga Vukobrat, N.; Horak, H.: *A more liberal and economic, and a less social approach: The impact of Recent ECJ rulings*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 4, 2008, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 50.

9 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 4.

10 Čapeta, T., Rodin, S.: *Osnove prava EU*, op.cit., str. 60.

11 Vidi istraživanje Europske komisije N° 24 May 2006: *Enlargement, two years after: an economic evaluation by the Bureau of European Policy Advisers and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs* dostupno na [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication7548\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7548_en.pdf) na dan 14.2. 2011., str. 109 do 110.

12 Döring, T., Aigner, B.: *Restriction of Cross Border Services between Austria and Slovenia- An economic assesment of the Existing Market Regulations*, u zborniku „Internal Market for Services“, Knez, R. (ur.), Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, zbornik radova s International Jean Monnet Conference, Maribor, 2009, str. 121.

13 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 12.

14 Lindstrom, N.: *Constructing Services in the Enlarged European Union...*, op. cit., str. 1.

može biti „žrtva“ stranoga pristupa na domaće tržište.<sup>15</sup> Liberalizacija tržišta roba može se usporediti s tržištem usluga, ali samo kada se radi o uslugama za koje se ne zahtijevaju posebne vještine ili prethodno obrazovanje. Kao što liberalizacija u trgovini robom osigurava visoke prihode pojedincima u bogatim državama koji kupuju robu proizvedenu u manje razvijenim državama s jeftinijom radnom snagom, strani pristup tržištu usluga koje ne zahtijevaju posebne vještine (npr. održavanje domaćinstva i ostale usluge koje ne zahtijevaju posebnu razinu obrazovanja ili usavršavanja) može se razvijati u smislu pružanja usluga za relativno bogate stanovnike bogatijih država.<sup>16</sup> Međutim, u slučaju usluga za koje se zahtijevaju posebne vještine, za razliku od međunarodnog trgovanja robom, razvoj ide paralelno sa suprotstavljanjem liberalizaciji unutarnjeg tržišta i odražava zabrinutost za efikasnost kao i motive raspodjele.<sup>17</sup> Ovu tezu potvrđuje i činjenica o ekonomskim pokazateljima koji upućuju na značajan utjecaj na zapošljavanje i bruto domaći proizvod u odnosu na utjecaj na unutarnju ekonomiju i načelo „države podrijetla“, te u odnosu na projekciju rezultata kroz 10 godina, razvidno je da će od Direktive o uslugama najveću korist imati upravo velike države članice.<sup>18</sup>

Potrebno je uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja Europskog socijalnog modela postojanje razlika ne samo između 15 ondašnjih europskih država i SAD-a, već i razlikovanje između sadašnjih 27 država članica međusobno. Različite države i njihovi unutarnji odnosi različito su ustrojeni. Čak i kada se analiziraju samo „stare“ države članice i stave na jednu stranu države članice sa slabijim ekonomijama, koje si ne mogu dopustiti istu razinu socijalne zaštite, razlike su i dalje tako velike da će biti izuzetno teško postići suglasnost o Europskom socijalnom modelu bilo harmonizacijom bilo određivanjem minimalnih standarda.<sup>19</sup> Upravo su proširenja Europske unije, posebice 2004. i 2008. godine, potencijalno smatrana opasnošću za Europski socijalni model. Razlozi za ovakva razmišljanja proizlaze iz analiza koje ukazuju da u državama koje su pristupile Europskoj uniji zbog nižih plaća i veće nezaposlenosti postoji potencijalna vjerojatnost za kretanje zapadnih trgovačkih društava prema Istoku Europe i istodobno kretanje ranika s Istoka Europe prema Zapadu. Osim toga stupanj razine regulacije i socijalne zaštite smatra se niži u novim državama članicama nego u starima. Kao treće, europske države članice smatraju se „entuzijastičnijim“ promicateljima liberalizacije slobodnog tržišta i jačim kritičarima supranacionalne regulacije.<sup>20</sup>

15 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 12.

16 Lindstrom, N.: *Constructing Services in the Enlarged European Union...*, op. cit., str. 1.

17 Paterson, Fink Ogus et al. (2003) Review of professional service regulation and its economic impact in EU member countries, u: Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 12.

18 Klammert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court: codification or arrogation?*, Internal Market for Services, Knez, R. (ur.), Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, zbornik radova s International Jean Monnet Conference, Maribor, 2009, str. 45.

19 Scharpf, F.: *The only solution is to refuse to comply with ECJ rulings*, intervju, dostupno na: <http://www.social-europe.eu/2009/04/interview-the-only-solution-is-to-refuse-to-comply-with-ecj-rulings/?pfstyle=wp> na dan 18.1.2011.

20 Lindstrom, N.: *Constructing services...*, op. cit., str. 7.

Različita brzina tržišne integracije u područjima međunarodne aktivnosti uvjerljivo odražava ne samo politički i kulturološki utjecaj na pokretljivost ljudi, već i na veću potrebu za regulacijom problematičnih i važnih tržišta.<sup>21</sup>

## **2. HARMONIZACIJA SLOBODE PRUŽANJA/PRIMANJA USLUGA IMPLEMENTACIJOM DIREKTIVE O USLUGAMA**

Temeljne tržišne slobode definirane su u primarnom zakonodavstvu EU-a u odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU).<sup>22</sup> Odredbama UFEU-a kojima se regulira unutarnje tržište omogućuje se negativna integracija budući da je njihov temelj ukidanje necarinskih prepreka trgovini, te promicanje tržišnih sloboda na zajedničkom tržištu.<sup>23</sup> Postupak negativne integracije deregulacije tržišta ima za cilj implementaciju tržišnih sloboda zajamčenih Ugovorom i jačanje tržišnog natjecanja koji je u suprotnosti s stvarnim ili predviđenim potrebama ograničavanja tržišnih snaga kroz pozitivnu integraciju. Pozitivna integracija može se odvijati u obliku supranacionalne regulacije, ali i putem harmonizacije nacionalnog zakonodavstva na temelju općih zahtjeva ozakonjenih na supranacionalnoj razini.<sup>24</sup> Pozitivna integracija nije jednostavna i jednako primjenjiva u svim područjima. Stalne tenzije između načela slobodnog kretanja roba, usluga, kapitala i radnika te održavanja socijalne kohezije unutar i u državama članicama (putem Europskog socijalnog modela) ostvaruju se na dva načina. Prvi zadatak očuvanja jedinstvenog tržišta europske institucije pokušavaju ostvariti negativnom integracijom ukidajući postojeće prepreke trgovini i ulaganjima u prekograničnom poslovanju. Ostvarivanje drugog cilja, održavanja socijalne kohezije, države članice ostvaruju stvarajući nove regulatorne politike kako bi se ispravili tržišni nedostaci, stvarajući supranacionalna pravila za zaštitu potrošača, okoliš, zdravlje i sigurnost na radu putem pozitivne integracije.<sup>25</sup>

Nacionalni socijalni modeli nužno ne ovise o metodologiji implementacije direktive budući da su oni izvan dosega prava Europske unije, no ostvarivanje neke od tržišnih sloboda može doći u sukob s ostvarivanjem drugih ciljeva i vrednota Europske unije i njenih država članica. Kao što Rodin<sup>26</sup> navodi: „tržišne slobode ponekad utječu na primjenu dobro utvrđenih nacionalnih politika za čije su formiranje i provedbu nadležne države članice. Takav je slučaj sa socijalnom politikom, politikom obrazovanja, politikom zaštite zdravlja i dr.“

21 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 8.

22 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306 od 17. prosinca 2007., za konsolidiranu verziju vidi Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 115 od 9. svibnja 2008. godine.

23 Čapeta, T., Rodin, S.: *Osnove prava EU*, op. cit., str. 60.

24 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 4.

25 Lindstrom, N.: *Constructing services...*, op. cit., str. 3.

26 Rodin, S.: *Kao brodovi u noći: Hrvatsko visoko obrazovanje i slobode unutarnjeg tržišta Europske unije*, Politička misao, 48(2011), br. 1, str. 8.



Praksa Europskog suda jest da se njome ograničava regulatorna autonomija država članica u području socijalnih prava bez obzira na način implementacije. Obzirom na prethodno navedeno takva situacija događa se u području slobode pružanja zdravstvenih usluga gdje je donošenjem Direktive 2011/24/EU o pravima pacijenata<sup>27</sup> te njenom implementacijom u nacionalna zakonodavstva, posebno vidljiv problem očuvanja nacionalnih socijalnih prava. Odnosno, „europeizacijom“ zdravstvenih usluga<sup>28</sup> poboljšala su se prava pacijenata na supranacionalnom nivou, međutim došlo je do gubitka nacionalnih granica u sustavima zdravstvenog osiguranja (posebice imajući na umu različite načine financiranja zdravstvenih sustava). Također, pokazuju se brojni praktični problemi s obzirom na administrativna postupanja u ovom području. Tako je ovdje potrebno ponovno istaknuti i upozoriti na tvrdnju Weatherilla<sup>29</sup> da je fragmentacija tržišta usluga trajna, neefikasna i suprotna interesima potrošača. U tom smislu možemo zaključiti da, kako je prethodno navedeno, metodologija implementacije direktiva nužno nema posebnog učinka, no kada se radi o implementaciji direktive u nacionalno zakonodavstvo, ono o čemu valja voditi računa jest činjenica da se direktivom mora postići cilj, odnosno svrha sadržana u istoj. Pri tomu treba voditi računa o učincima cilja, odnosno zaista postizanju svrhe u nacionalnom zakonodavstvu imajući na umu međusobnu usklađenost nacionalnih propisa.

Kompleksni zadatak usklađivanja zakonodavnog okvira sa ekonomskom integracijom najčešće provodi međusobno zavisnim pravilima kao što je načelo uzajamnog priznavanja ili načelo „države podrijetla.“ Ova pravila kao i *ius loci* pravilo „primjene nacionalnog prava“ imaju za cilj omogućavanje da se zakonodavstvo razlikuje između država, istodobno osiguravajući nediskriminaciju ili različiti tretman pitanja na koja se odnose kao što su robe ili pružatelji usluga u državama primateljicama.<sup>30</sup> Uzajamno priznavanje kvalifikacija obvezuje državu primateljicu da dopusti pristup tržištu stranim osobama samo temeljem usklađenosti s posebnim listama potvrda koje su ranije ugovorene kao jednakovrijedne. Ovakav se princip uvodi i u odredbama Direktive o uslugama u odnosu na pravo država članica da utvrdi na koje će se usluge primjenjivati potreba za prethodno izdavanje dozvola ovlaštenih tijela za njihovo pružanje, a proizlazi iz prakse Europskog suda koji je priznao kao dopuštena ograničenja slobodi pružanja usluga kada je za prekogranično pružanje usluge bila potrebna prethodna autorizacija nacionalnog državnog tijela.<sup>31</sup>

27 Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare, OJ L 88/45 od 4.4.2011.

28 Morton, A.: *A Single European Market in Healthcare: The impact of the European Union policy on national healthcare provision*, str. 4, dostupno na: <http://www.european-services-strategy.org.uk/news/a-single-european-market-in-healthcare/european-healthcare.pdf> na dan 7.11.2011.

29 Weatherill, S.: *Promoting the Consumer Interest in an Integrated Service Market*, Europa Institute, Mitchell Working Paper Series, 1/2007, str. 17.

30 Vidi i Bodiroga Vukobrat, N., Horak, H.: *Freedom to provide services in European and Croatian Law ...*, op.cit., str. 5.

31 Ovakav slučaj postoji u zdravstvenom sektoru kada je za naknadu troška koji je primatelj

Za razliku od ovoga, načelo države podrijetla, koji je širi u svojoj biti od uzajamnog priznavanja, kada se primjenjuje na kvalitetu pružatelja usluga, oduzima pravo državi primateljici odrediti primjenjive (jednakovrijedne) uvjete, i ostavlja na svakoj državi podrijetla pravo odrediti koje kvalifikacije i dozvole su potrebne kako bi se njezinim državljanima odobrilo pružanje usluga u obje države članice. Iz ovoga slijedi, da načelo države podrijetla zahtijeva viši stupanj uzajamnog povjerenja nego što zahtijeva uzajamno priznavanje propisa koji su izričito bili zamišljeni kao jednako vrijedni.<sup>32</sup>

Sloboda pružanja usluga zajamčena je u primarnom zakonodavstvu odredbama čl. 56. do 62. UFEU-a.<sup>33</sup> Osim u primarnom zakonodavstvu na usluge se primjenjuje praksa Europskog suda u ovom području, kao i odredbe Direktive o uslugama i ostalih sektorskih direktiva.

Direktiva o uslugama nastala je kao rezultat dugih pregovora koji su prethodili njezinom donošenju, te se smatra najvažnijim izvorom sekundarnog prava na unutarnjem tržištu<sup>34</sup> čiji cilj nije samo da podrazumijeva iscrpno reguliranje slobode pružanja usluga, već i slobode poslovnog nastana za pružatelje usluga. Direktiva o uslugama predstavlja ostvarenje jednog od ciljeva Lisabonske strategije kojom se kao ciljevi određuju efikasno prenošenje europskog prava na nacionalnu razinu, ukidanje svih prepreka za slobodno kretanje usluga u Europskoj uniji, dovršetak stvaranja jedinstvenog tržišta te usvajanje pravila na nivou Europske unije kojima se uklanjaju prepreke za slobodno kretanje usluga.<sup>35</sup>

Temeljna načela na kojima je utemeljena direktiva su „sloboda pružanja usluga“ i uvođenje jedinstvene kontaktne točke u državi u kojoj se pruža usluga (engl. *point of single contact*, PSC) kao mjesta na kojem se omogućuje informiranje

---

usluge imao u drugoj državi članici u kojoj mu je pružen tretman potrebno prethodno odobrenje ili u sektoru igara na sreću kada je dopušteno da država članica odredi potrebu za prethodnom dodjelom licence za pružanje usluge u ovom sektoru.

32 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...* op. cit., str. 7.; Van Meerten, H.: *A comparison of the Services Directive with the case law of the Court of Justice: a case study*, Griffin's view, vol. 7, No. 2, dostupno na <http://ssrn.com/abstract=1537681>, str. 152. treba uzeti u obzir s naznakom da se radi o prijedlogu Direktive o uslugama koji je izmijenjen u dijelu primjene načela „države podrijetla“.

33 Odredba čl. 56 UFEU-a prije je bila odredba čl. 49. UEZ-a. Tekst odredbe ostao je isti dok je u UFEU izmijenjena numeracija. Tekst odredbe čl. 56. UFEU-a glasi:

„Within the framework of the provisions set out below, restrictions on freedom to provide services within the Union shall be prohibited in respect of nationals of Member States who are established in a Member State other than that of the person for whom the services are intended.

The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may extend the provisions of the Chapter to nationals of a third country who provide services and who are established within the Union.“

34 Klammert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court: codification or arrogation?*, Internal Market for Services, Knez, R. (ur.), Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, zbornik radova s International Jean Monnet Conference, Maribor, 2009, str. 45.

35 Izvješće Europske komisije „Internal market strategy“, COM (2000) 257 final, vidi i Barnard, C.: *Unravelling the Services Directive*, CML rev, 45, 2008, str. 328.



korisnika o usluzi. Direktiva je prihvatila horizontalan pristup te se isti principi primjenjuju na različite usluge. Direktivom se uspostavlja opći okvir za pružanje svih usluga koje se pružaju uz naknadu (s iznimkom onih usluga na koje se ne primjenjuje) uzimajući u obzir specifičnosti prirode određenih aktivnosti ili osoba koje ih obavljaju.

Potrebno je naglasiti ograničeni utjecaj Direktive o uslugama s obzirom na to da su ekonomski najznačajnije usluge (npr. financijske ili zdravstvene usluge) ostale izvan njezinog dosega.<sup>36</sup> Osim toga Direktiva o uslugama ne primjenjuje se na usluge elektroničke komunikacije i usluge transporta<sup>37</sup> što također predstavlja značajne ekonomski izrazito isplative sektore. S obzirom na neprimjenjivost Direktive o uslugama u ovim, ali i drugim područjima nužno je dati odgovor na pitanja što se u tim slučajevima primjenjuje.<sup>38</sup>

Problem koji je nastao prilikom usvajanja Direktive o uslugama započeo je s presudom u predmetu *Schnitzer*<sup>39</sup> kada Europski sud mijenja dotadašnju sudsku praksu ustanovljenu presudom u predmetu *Gebhard*<sup>40</sup> i razmatra slobodu pružanja usluga u ekonomskom kontekstu za razliku od do tada definiranog razmatranja usluga u predmetu *Gebhard* kroz razlikujući usluga od poslovnog nastana prema duljini trajanja aktivnosti.<sup>41</sup> Nakon ovog stava Europskog suda postalo je jasno da se svaki državljanin Europske unije koji želi obavljati ekonomsku aktivnost, koja se smatra uslugom u drugoj državi članici, može pozvati na pravila o uslugama čak i kada takvo pružanje usluga predstavlja (privremenu?!) migraciju.<sup>42</sup> S obzirom na to da sva pravila koja se primjenjuju na usluge, a koja uključuju i Direktivu o uslugama postaju relevantna za migraciju unutar Europske unije, to ima i ozbiljne praktične posljedice. Za razliku od odredbi UFEU-a o slobodi kretanja radnika i slobodi poslovnog nastana koje se temelje na ideji da se migranti, u pravilu, moraju uskladiti sa zahtjevima države članice u koju dolaze, pružateljima usluga dopušteno je, u širokom opsegu, oslanjati se na pravni okvir njihove države članice dok pružaju usluge u inozemstvu.<sup>43</sup>

36 Klammert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court...*, op. cit., str. 45, vidi i Van Meerten, H.: *A comparison of the Services Directive ...*, op. cit., str. 144.

37 Čl. 2. Direktive o uslugama.

38 Rasprava o ovom problemu vidi više u: Rodin, S.: *Direktiva Europske unije 123/2006 o uslugama – doseg i opravdanja*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 59, br. 1, 2009., Goldner Lang, I.: *Justifying national barriers to the provision of services: before and after the Services Directive*, Internal Market for Services, Knez, R. (ur.), Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, zbornik radova s International Jean Monnet Conference, Maribor, 2009; Bodirola Vukobrat, N.; Horak, H.: *Freedom to provide services in European and Croatian Law*, u zbirci radova s 6. Međunarodne konferencije “Economic integrations, competition and cooperation”, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2007, str. 5.

39 Predmet C-215/01 *Schnitzer* [2003] ECR I-14847.

40 Predmet C- 55/94 *Gebhard* [1995] ECR I-4165.

41 Hatzopoulos, V.: *Liberalising trade in services: creating new migration opportunities?*, European Legal Studies, College of Europe, 1/2010, str. 3 i 4.

42 Ibidem, str. 7.

43 Ibidem.

Bez obzira na prethodno rečeno Direktiva o uslugama naravno ne odnosi se na migracije. Budući da odredbe Direktive o uslugama primarno reguliraju pružanje usluga između država članica unutar Europske unije objekt njene primjene prvenstveno su državljani Unije. Iz cjelokupnog teksta Direktive i njezine primjene u praksi, a posebice obzirom na činjenicu da društva ne trebaju osnivati pravnu osobu, proizlazi da se oslobađa prostor za više rada na određeno vrijeme, što će kao što i sam Hatzopoulos navodi, olakšati prekogranično pružanje usluga, ali i pojačati migracije.<sup>44</sup> Međutim, valja uzeti u obzir da jednom implementirana direktiva u nacionalno zakonodavstvo postaje mjerodavna i za ostale odnose koji se događaju unutar jedne države članice.<sup>45</sup> Ovisi o načinu implementacije i izričaju samog teksta zakona, odnosno akta kojim je implementirana Direktiva o uslugama hoće li njezina implementacija imati posljedice i za kretanje usluga na nacionalnom nivou kada ne dolazi do prelaska granice.

Izvorni nacrt teksta Direktive o uslugama doveo bi do problema prilikom implementacije s obzirom na nedostatak pravila o uzajamnom priznanju. Sve od presude u predmetu *Saeger*<sup>46</sup> činilo se da u području usluga postoji sličnost sa slobodom kretanja roba (iz predmeta *Cassis de Dijon*<sup>47</sup>) na način da „država članica ne može zabraniti slobodu pružanja usluga... koja se zakonito pruža u drugoj državi članici.“ Ovo pravilo države podrijetla smatra se jednim dijelom načela uzajamnog priznanja. Drugi dio uzajamnog priznanja predstavlja test proporcionalnosti te je određivanjem problema prilikom formuliranja ciljeva jednako precizno kao kod regulative roba, pravo uzajamnog priznanja smatrano previše problematično.<sup>48</sup> Ova dihotomija uzrokovana je time što se neće primjenjivati niti pravilo države podrijetla zbog čega se izostavljaju iznimke temeljem „načela razumnih ograničenja“, te se zadržavaju samo iznimke određene u Ugovoru. Navedeno predstavlja rizik za potkopavanje „opravdanih“ ciljeva država članica koji se pretpostavljaju prilikom primjene uzajamnog priznanja.

Direktiva o uslugama predstavlja novu mjeru kojom se izbjegavaju do sada poznate kategorije harmonizacije i međusobnog priznanja.<sup>49</sup> Države članice sada više ne mogu slobodno regulirati i tražiti opravdanja za mjere koje su suprotne Direktivi o uslugama pozivajući se na tržišne slobode. Umjesto toga one svoje zakonodavstvo moraju uskladiti s pravilima određenima sekundarnim pravom. Tako

44 Hatzopoulos, V.: *Liberalising trade in services: creating new migration opportunities?*, European Legal Studies, College of Europe, 1/2010, str. 16.

45 O učinku implementacije direktiva u nacionalno zakonodavstvo vidi u: Rodin, S., Čapeta, T.: *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*, Biblioteka Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, listopad 2008.

46 Predmet C-76/90 Saeger [1991] ECR I-4221.

47 Predmet C-120/78 Cassis de Dijon [1979] ECR 649.

48 Pelkmans, J.: *Mutual Recognition: rationale, logic and application in the EU internal goods market*, Paper XIIth Travemuender Symposium, 24-26 March 2010 on Oekonomische Analyse des Europarechts, Sekundärrecht und die Rolle des EuGh, dostupno na: [www.ile-hamburg.de/\\_data/Pelkmans.pdf](http://www.ile-hamburg.de/_data/Pelkmans.pdf), str. 22.

49 Klammert, M.: *The Services Directive...*, op. cit., str. 46.

primjena režima koji proizlazi iz Ugovora ima za posljedicu gubitak kompetencija na strani država članica.<sup>50</sup>

Postupak administrativne suradnje među državama,<sup>51</sup> koji iako autori tvrde da je izgubio na značaju napuštanjem načela „države podrijetla“, ipak ostaje na snazi s obzirom na to da međusobna pomoć među nacionalnim vlastima države podrijetla i države primateljice i dalje ima na značenju s obzirom na ustroj jedinstvenih kontaktnih točaka.<sup>52</sup>

Direktivom se kao jedna od najvažnijih inovacija odredbom čl. 6. predviđa uvođenje jedinstvene kontaktne točke (engl. *point of single contact*) kao mjesta ustrojenog u okviru nacionalne administracije država članica koje služi obavljanju potrebnih postupaka vezanih uz prijavljivanje za pristup i ispunjavanja svih potrebnih dokumenata za obavljanje određene ekonomske aktivnosti, pomaganje zainteresiranim pružateljima usluga s njihovim prijavama te pružanje svih potrebnih informacija. Ustroj jedinstvenih kontaktnih točki u svojoj biti poboljšava pružanje usluga, te ide u korist kretanja osoba na tržištu. Obavijesti koje se pružaju putem jedinstvene kontaktne točke uključuju zahtjeve za pružatelje usluga, koji imaju poslovni nastan na njihovom teritoriju, posebice na zahtjeve koji se odnose na postupke i formalnosti koje moraju biti zadovoljene kako bi se pristupilo obavljanju uslužnih djelatnosti, davanje podataka o nadležnim administrativnim vlastima kojima se omogućuje njihovo izravno kontaktiranje uključujući i podatke o administrativnim vlastima zaduženim za uslužne djelatnosti, podatke o sredstvima ili uvjetima za upis u javne registre i baze podataka o pružateljima usluga, obavijest o pravnim lijekovima koji su opće dostupni u slučaju spora između nadležnih vlasti i pružatelja odnosno primatelja usluge i između pružatelja i primatelja ili između pružatelja usluge, te kontaktne podatke o udrugama i organizacijama različitim od nacionalnih vlasti koji pružaju primateljima i pružateljima uslugu praktične pomoći (čl. 7. (1) Direktive o uslugama). Ovi podatci trebaju biti lako dostupni i na daljinu

50 Ibidem, str. 48.

51 Hatzopoulos, V.: *Le principe de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, College of Europe, Research paper 2/2009, str. 22.

52 Vidi i primjer kooperacije putem sustava SOLVIT koji je ustrojila Komisija kao izvanjudskim rješanjem sporova koji se odnose na unutarnje tržište. Sustav je ustrojen kao mreža za internetsko rješavanje dostupno poduzetnicima i potrošačima. Tužitelj kontaktira SOLVIT-ovo mjesto kontakta u svojoj državi članici. Ukoliko je postupak u dosegu SOLVIT-ove mreže ovo mjesto kontakta registrira ga u bazi podataka i kontaktira SOLVIT u državi članici gdje se pojavio problem. Sustav SOLVIT ima dva ograničenja, s jedne strane njegova nadležnost *ratione materiae* je ograničena (djeluje u području profesionalnih kvalifikacija i diploma, pristupa obrazovanju, boravišne dozvole, prava glasa, socijalne sigurnosti, prava zapošljavanja, vozačke dozvole, registracija motornih vozila, granične kontrole, pristupa proizvoda tržištu, pristupa usluga tržištu, poslovnog nastana i samozaposlene osobe, javne nabave, oporezivanja, slobodnog kretanja kapitala i plaćanja), a s druge strane SOLVIT djeluje samo vertikalno s obzirom na to da može posredovati samo između osoba i državnih vlasti, a ne između dvije osobe. O SOLVIT sustavu više na: [http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/solvit2008\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/solvit2008_report_en.pdf) i u Hatzopoulos, V.: *Liberalising trade in services...*, op. cit., str. 16.

i elektroničkim sredstvima, te redovito ažurirani (čl. 7 (3) Direktive o uslugama). Cilj je ovih odredbi omogućavanje transparentnosti kako za primatelje tako i za pružatelje usluga budući da čim podatci budu objavljeni na internetu za očekivati je da će privatni poduzetnici tražiti i dodatne podatke o vrsti usluga dostupnih na tržištu, praktičnim zahtjevima i savjetima za pružanje usluga kao i podataka o posebnim vrstama usluga. Takvi će podatci biti prvenstveno potrebni pružateljima usluga, ali će biti dostupni i svim drugim zainteresiranim osobama koje neće nužno biti državljani država članica.<sup>53</sup>

Osim dostupnosti podataka i olakšavanja obavljanja usluga u drugoj državi članici dostupnost ovih podataka pojačat će i zaštitu potrošača s obzirom na to da se odredbama Direktive o uslugama zabranjuju ograničenja koja je odredila država podrijetla (čl. 19.), kažnjavaju se diskriminatorne mjere koje može usvojiti država primateljica (čl. 20.), te se nudi pomoć primateljima usluga.

Odredbe o jedinstvenoj kontaktnoj točki određene Direktivom o uslugama unesene su u Zakon o uslugama u odredbu čl. 6. u cijelosti. Međutim ostaje otvoreno pitanje postoje li u hrvatskoj zakonodavnoj i sudskoj praksi preduvjeti za implementaciju odredbi o slobodnom pružanju usluga putem „krovnog“ zakona, kao i pitanje funkcioniranja jedinstvene kontaktne točke u poslovnoj praksi.

Kvalitetnom regulacijom usluga mogu se izbjeći problemi na tržištu, posebice kada se radi o specifičnim područjima pružanja usluga kao što su zdravlje, obrazovanje i druge osobne usluge, odnosno kada je izuzetno bitna kvaliteta usluge, te ju je teško osigurati. Konkurencija može povezati visoku kvalitetu s visokim cijenama i prihodima budući da proizvođači mogu privući potrošače s predznakom luksuza. Međutim, u kombinaciji s preprekama za ulazak na tržište i ograničenjem broja opskrbljivača, odredbama o preporučenim cijenama koje su odredili proizvođači narušava se tržišno natjecanje, te se maksimiziraju prihodi proizvođača.<sup>54</sup> Bez obzira je li motiviran pitanjima osiguranja kvalitete ili distribucijom prihoda, otpor slobodi pružanja visoko stručnih usluga u razvijenim državama može se prevladati međunarodnim ili unutar Europske unije supranacionalnim ugovorima o harmonizaciji zakonodavstva. U usporedbi s robom regulativa u području usluga iziskuje kompleksniju regulaciju posebice za pružanje visoko stručnih usluga.<sup>55</sup>

Neizvjesno je hoće li prethodno analizirane odredbe Direktive o uslugama te uvođenje jedinstvene kontaktne točke doprinijeti kvalitetnim rješenjima u pitanjima regulacije ekonomski značajnih usluga, kao što je prethodno spomenuto, odnosno pružanja visoko stručnih usluga. Naime, rješenja sadržana u odredbama Direktive o uslugama upućuju, što je potvrđeno i u sudskoj praksi, na otvaranje niza pitanja posebice u odnosu na migracije radnika. Također upitno je hoće li administrativna rješenja kao što je uvođenje jedinstvene kontaktne točke zaista doprinijeti usklađivanju nacionalnih zakona i smanjenju administrativnih prepreka ili će posebice u novim državama članicama te administrativne prepreke postati još brojnije.

53 Hatzopoulos, V.: *Liberalising trade in services...*, op. cit., str. 17.

54 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 12.

55 Ibidem.

### **3. IMPLEMENTACIJA DIREKTIVE O USLUGAMA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE I REPUBLICI HRVATSKOJ**

Izvješćem Europske komisije o implementaciji Direktive o uslugama<sup>56</sup> iz prosinca 2010. godine daje se pregled tijeka implementacije Direktive o uslugama u nacionalna zakonodavstva država članica. Kako se ističe u Izvješću većina država članica, njih 25, odlučilo se za donošenje jednog zakona koji na horizontalnoj razini uvodi temeljne principe i obveze zajamčene Direktivom. Kao alternativan i jednako vrijedan pristup prihvaćeno je i implementiranje općih principa i obveza temeljem više različitih zakona i propisa kojima se uređuju usluge u različitim sektorima. Ovakav pristup prihvatile su Njemačka i Francuska. Obje države dovršile su postupak implementacije.

Provjera i prilagođavanje postojećih zakona, kako bi se osigurala njihova usklađenost s Direktivom, predstavlja najkompleksniji i najintenzivniji dio procesa implementacije. Usklađivanje posebnih sektorskih zakona do svibnja 2010. dovršeno je u 19 država članica.

U odnosu na preostalih 8 država članica, Njemačka je gotovo završila s prihvaćanjem zakonodavnih promjena u specifičnom sektorskom zakonodavstvu. U Francuskoj nije dovršena implementacija. Belgija je usvojila većinu promjena na federalnom i regionalnom nivou dok su druge još u postupku prihvaćanja. U Austriji, Grčkoj, Irskoj, Luksemburgu i Sloveniji nacrti zahtjevanih promjena u specifičnom sektorskom zakonodavstvu značajno zaostaju.

Nakon ulaska Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije pravne i fizičke osobe s poslovnim nastanom u državama članicama Europske unije moći će ostvarivati svoje pravo na poslovni nastan i slobodno pružanje usluga u Republici Hrvatskoj pod jednakim uvjetima pod kojima djeluju i domaći pružatelji usluga. Isto će tako hrvatski pružatelji usluga moći svoju djelatnost obavljati u svim drugim državama članicama Europske unije. Kako bi se harmoniziralo nacionalno zakonodavstvo u Hrvatskoj je donesen Zakon o uslugama. Kako je već ranije navedeno radi se o „krovnom zakonu“ kojim se na jednom mjestu reguliraju sve usluge i s kojim će biti potrebno uskladiti sve ostale zakone koji reguliraju ove djelatnosti. Zakonom o uslugama propisuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga na teritoriju Republike Hrvatske. Zakon o uslugama preuzima izričaj Direktive o uslugama te je u odredbi čl. 2., st. 2. Zakona navedeno kako odredbe Zakona o uslugama ne utječu na niz usluga i to na: liberalizaciju usluga od općeg gospodarskog interesa rezerviranih za javna ili privatna tijela, privatizaciju javnih tijela koja pružaju usluge, ukidanje monopola u području pružanja usluga, potpore koje dodjeljuju države ugovornice EGP-a, a koje su obuhvaćene propisima Europske unije o tržišnom natjecanju, slobodno definiranje usluga koje se smatraju uslugama

56 Izvješće Komisije iz prosinca 2010. "State of implementation of the Services Directive" dostupno na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/implementation/20101206\\_council\\_note\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/20101206_council_note_en.pdf), na dan 20.1.2011.

od općega gospodarskog interesa, načine njihove organizacije i financiranja sukladno propisima o državnoj potpori te specifične obveze kojima podliježu, ostvarivanje temeljnih prava, prava na pregovore, zaključivanje i provedbu kolektivnih ugovora, propise iz radnog prava, uključujući propise o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu, propise o socijalnoj sigurnosti (uključujući obvezno zdravstveno i mirovinsko osiguranje), propise iz kaznenog prava, propise radi zaštite i promicanja kulturne ili jezične raznolikosti te pluralizma medija i područje oporezivanja.

Osim ovoga u odredbi čl. 2., st. 3. Zakona o uslugama propisano je da se Zakon ne primjenjuje na negospodarske usluge od općeg interesa, financijske usluge, elektroničke komunikacijske mreže i usluge te elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu, koje su uređene posebnim propisima donesenim iz područja elektroničkih komunikacija, usluge na području prometa, uključujući gradski prijevoz, taksi službu, prijevoz vozilom hitne medicinske pomoći, prijevoz vozilom za sanitetski prijevoz i lučke djelatnosti, usluge agencija za privremeno zapošljavanje, djelatnosti zdravstvenih usluga bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, privatna praksa ili trgovačko društvo za obavljanje zdravstvene djelatnosti, bez obzira kako su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira jesu li javne ili privatne. Ova iznimka obuhvaća zdravstvenu zaštitu i ljekarničke usluge koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima kako bi ocijenili, zadržali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje, audiovizualne usluge, uključujući kinematografske, bez obzira na način njihovog produciranja, distribucije i prijenosa te radijsko emitiranje, igre na sreću, koje uključuju lutrijske igre, igre u kasinima, kladioničarske igre i igre na sreću na automatima, djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu, privremenu ili povremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlaštenu pružatelji usluga ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve, usluge privatne zaštite i usluge javnih bilježnika i javnih ovršitelja, koje imenuje rješenjem čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za pravosuđe.

Zakon je zadržao podjelu usvojenu u Direktivi o uslugama te navodi na koje usluge „ne utječe“, odnosno na koje se usluge „ne primjenjuje“ (tako se u čl. 1. Direktive navode usluge na koje Direktiva ne utječe: engl. *not deal with* i *does not affect*, odnosno u čl. 2. Direktive navodi se kako se ona ne primjenjuje: engl. *not apply* na iste one usluge redom kako su navedene u odredbi čl. 2. Zakona o uslugama). Zakon ovdje u potpunosti slijedi Direktivu o uslugama pri čemu se ne definira razlika između pojma „ne utječe na“ i „ne primjenjuje se“. Pretpostavljamo da se radi o izuzimanju iz dosega direktive svih pobrojanih usluga bez obzira uz koji su od ova dva pojma vezane.

Također u odredbi čl. 16. Zakona o uslugama navodi se kako se odredbe Zakona o uslugama ne primjenjuju na usluge od općeg gospodarskog interesa uključujući poštanski sektor, elektroenergetski sektor, opskrbu plinom, distribuciju i opskrbu vodom, usluge gospodarenja otpadom, pravila o radu izaslanih radnika, pravila o zaštiti osobnih podataka i drugo sve kako je navedeno u odredbi čl. 17. Direktive o



uslugama uz termin engl. *shall not apply*. Zakon i ovdje u potpunosti slijedi izričaj Direktive.

Zakon o uslugama opći je zakon s kojim je potrebno uskladiti sve ostale posebne propise koji se odnose na pravo poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga (čl. 3., st. 1. Zakona o uslugama), te se odredbama čl. 3., st. 3. u slučaju sukoba Zakona o uslugama s odredbama posebnog propisa, koji uređuje uvjete za poslovni nastan ili slobodno pružanje usluga u specifičnim sektorima ili za specifične struke, primjenjuju odredbe posebnog propisa, uključujući propise o radu izaslanih radnika, propise o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, propise o izvođenju djelatnosti televizijskog emitiranja i propise o reguliranim profesijama.

Jedan od ciljeva Zakona o uslugama je administrativno pojednostavljenje slobode primanja i pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. Temeljem Zakona formira se nadležno upravno tijelo koje je dužno postupati u postupcima ostvarenja prava na slobodu poslovnog nastana prema načelima zakonitosti, razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, pomoći stranci i učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 5. Zakona o uslugama), a koje tijelo sukladno svom djelokrugu rada i ovlastima nadzire ili regulira uslužne djelatnosti u Republici Hrvatskoj (čl. 4., st. 1., t. 9. Zakona o uslugama). Ova odredba Zakona temelji se na odredbi čl. 5., st. 1. Direktive o uslugama kojim se nalaže državama članicama da ispituju postupke i formalnosti, koje se primjenjuju za pristup uslužnoj djelatnosti i obvezu država članica da ukoliko uoči da postupci nisu dovoljno jednostavni da ih pojednostavi. Djelokrug je nadležnoga postupovnog tijela osigurati da jedinstvenom kontaktnom točkom pružatelji usluga mogu dobiti odgovarajuće obrasce i dokumentaciju, obaviti sve radnje za provedbu postupka, kao i radnje za ispunjenje uvjeta potrebnih za pristup uslužnim djelatnostima koje žele obavljati i za dobivanje ovlaštenja potrebnih za obavljanje uslužnih djelatnosti. Pri Hrvatskoj gospodarskoj komori ustrojava se jedinstvena kontaktna točka koja pruža pomoć zainteresiranim osobama da mogu obaviti sve postupke i ispuniti sve uvjete za pristup i obavljanje uslužne djelatnosti (čl. 6., st. 1. Zakona o uslugama).

Primateljima usluga Zakonom se omogućava pristup općim informacijama o uvjetima koji se primjenjuju u drugim državama u vezi s pristupom i pružanjem uslužnih djelatnosti, općim informacijama o raspoloživim izvanrednim pravnim lijekovima u slučaju spora između pružatelja i primatelja usluge, te kontaktni podatci organizacija ili udruga uključujući Mrežu europskih centara za zaštitu potrošača od kojih primatelji usluga mogu dobiti praktičnu pomoć (čl. 20. Zakona o uslugama).

Analizom odredbi Zakona o uslugama možemo zaključiti kako je Direktiva o uslugama u cijelosti implementirana, međutim kako postupak donošenja i tekst same Direktive još uvijek izaziva niz nedoumica, a sudska praksa utemeljena na Direktivi ne postoji, a za pretpostaviti je da će i implementacija u hrvatsku poslovnu praksu izazvati niz problema. Smatramo da će problemi prvenstveno biti tehničke prirode budući da se radi o provedbenom propisu koji sadržava niz rješenja koje je potrebno provesti u administrativnoj praksi, a odnose se i na ustroj tijela koja Zakonom preuzimaju određene funkcije pa do cjelokupnog funkcioniranja sustava i povezivanja pružatelja usluga, državnih tijela i potrošača.

#### 4. SLOBODA PRUŽANJA USLUGA VS. ZAŠTITA POTROŠAČA

Je li doista istina da će Direktiva o uslugama ojačati prava potrošača? Mogu li se potrošači pouzdati na dobrobit koja proizlazi iz harmonizacije, odnosno predstavlja li maksimalna harmonizacija na horizontalnoj razini korak previše u korist centralizacije i protiv lokalne autonomije u Europi.<sup>57</sup> Istina je s obzirom na listu iznimaka od primjene, ova Direktiva otvara u praksi niz pitanja koja se moraju razmatrati i u svjetlu lokalne autonomije. Ova teza dokazuje se i ustrojavanjem jedinstvenih kontaktnih točaka budući da lokalne vlasti imaju ovlast odlučivanja o potrebama za posebnim ovlaštenjima i njihovom broju. Osim toga već spomenuta lista izuzeća te stvaranje mogućnosti za nove migracije može dovesti do razmišljanja o mogućnostima implementacije Direktive o uslugama kao „krovnog zakona“ kojim se ostvaruje maksimalna harmonizacija na horizontalnoj razini ili eventualnoj regulaciji da se definira što je usluga ovisno o njezinoj kvaliteti, poštujući prava i zaštitu potrošača te ostaviti ostalu regulaciju na lokalnim vlastima. Zahvaljujući ovoj Direktivi omekšavaju se administrativni zahtjevi za ulazak i rad na tržištu. Međutim, imajući na umu i presude u predmetima *Viking*,<sup>58</sup> *Laval*<sup>59</sup> i *Ruffert*<sup>60</sup> mogu se očekivati i pozitivni rezultati.<sup>61</sup>

Kako neki autori navode<sup>62</sup> upravo je Lisabonski ugovor doveo do usmjeravanja razvoja europske socijalne politike prema nacionalnim državama članicama. Ovome je osim uklanjanja odredbe čl. 3(1)(g) Ugovora o Europskoj zajednici kojim se jamčilo kao jednoj od aktivnosti Europske zajednice, sustav koji je osiguravao „neiskrivljenu“ konkurenciju na unutarnjem tržištu i njezina zamjena Protokolom 27 o unutarnjem tržištu i konkurenciji. Osim toga odredba čl. 10. UEZ-a u kojoj se jamči obveza lojalne suradnje sada je izmijenjena i u čl. 4. (3) UEU-a i predstavlja obvezu iskrene suradnje. Ova obveza zamjenjuje dosadašnju jedinstvenu obvezu država članica (uključujući i njihove sudove) s više izbalansiranom odredbom kojom „države članice moraju u punom međusobnom poštivanju pomagati jedne druge u ispunjenju ciljeva koji proizlaze iz Ugovora.“

Direktivom o uslugama ne unosi se zapravo ništa novo u postojeću regulaciju usluga određenu brojnim sudskim presudama u ovom području.<sup>63</sup> Direktiva je usvojena kao rezultat kompromisa između prijedloga Komisije i Vijeća s jedne

57 Pitanja postavljena u članku Bodiropa Vukobrat, N., Horak, H.: *Freedom to provide services* ..., op. cit., str. 5.

58 C-438/05 *International Transport Workers Federation v. Viking Line* [2006] OJ C 60/16

59 C-341/05 *Laval* [2005] OJ C 281/10.

60 C-346/06 *Dirk Rüffert v. Land Niedersachsen* [2008] OJ C128 od 24. 5. 2008.

61 Više u Bodiropa Vukobrat, N., Horak, H.: *European Social Model, Labour Standards and EU Internal Market Law: Friends or Enemies*, zbirka radova sa Jean Monnet konferencije: Internal Market for Services, Maribor, 2009., str. 137-148.

62 Rodin, S., Čapeta, T.: *European Integration and Disintegration*, Uvodnik za CMLrew, 2010.

63 Barnard, C.: *Unravelling the Services Directive*, CML rev 45, 2008, str. 328; De Witte, B.: *Setting the scene: How did Services get to Bolkenstein and why?*, Edinburgh Europa Institute, Mitchell Working Paper Series, 3/2007, str. 6.

strane i Parlamenta s druge strane. Njezin je doseg ograničen s obzirom na to da se ne primjenjuje na čitav niz područja kao što su usluge od općeg interesa, monopoli koji pružaju usluge, mjere kojima je cilj zaštita ili promicanje kulturološkog, jezičnog ili medijskog pluralizma, kazneno pravo, radno pravo i socijalna sigurnost (odredba čl. 1. Direktive) kao i na niz ekonomskih sektora kao što su neekonomske usluge od općeg interesa; financijske usluge kao što je bankarstvo, krediti, osiguranje i reosiguranje, profesionalne ili osobne mirovine, vrijednosnice, investicijski fondovi, plaćanja i investicijski savjeti, uključujući i usluge navedene u Aneksu I Direktive 2006/48/EZ<sup>64</sup>; usluge elektroničke komunikacije i mreže i s njima povezane usluge; usluge u području transporta, uključujući lučke usluge iz poglavlja V. UEZ-a; usluge agencija za privremeno zapošljavanje; zdravstvene usluge bez obzira da li se osiguravaju putem zdravstvenih olakšica i bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnom nivou, te jesu li javne ili privatne; audiovizualne usluge i radijsko emitiranje, uključujući kino usluge, bez obzira na način produkcije, distribucije i prijenosa; kockanje što uključuje lutriju, kockanje u kasinima i transakcije vezane uz klađenje (odredba čl. 2. Direktive). Osim toga zajamčena je prednost primjene europskoga prava, uključujući i Direktivu 2005/36/EZ o priznavanju profesionalnih kvalifikacija.<sup>65</sup>

Direktiva se oslanja na postupke harmonizacije i uređivanja putem načela uklanjanja tehničkih i poprečnih mjera. Umjesto načela zemlje podrijetla uvodi se načelo apsolutne pretpostavke pristupa tržištu i jednakog postupanja, popraćeno s mnogim kvalificiranim i specificiranim iznimkama (primjerice mogućnost da države članice učine pristup ili obavljanje aktivnosti ovisnim o ispunjavanju određenih zahtjeva),<sup>66</sup> ali u toliko različitim ekonomijama. Odnosno zbog razlika između starih i novih država članica gotovo je nemoguće odrediti pravila jednaka za sve, odnosno pravila koja će udovoljavati zahtjevima različitih tržišta.

S obzirom na to da Direktiva pruža maksimalnu harmonizaciju državama članicama nije dana mogućnost zadržati određena prava da djeluju i donose mjere suprotne odredbama Direktive, a utemeljene na poštivanju tržišnih sloboda. Upravo je sudska praksa odnosima između mjera harmonizacije i prava država članica da se pozovu na obvezne zahtjeve bila argument u korist i protiv usvajanja Direktive o uslugama.<sup>67</sup> Navodilo se kako sudska praksa ukazuje da mjere harmonizacije dopuštaju odbacivanje važnih razloga utemeljenih na političkoj volji.<sup>68</sup>

Europski sud i Europska komisija usvajanjem Direktive i brojnim sudskim presudama nadilaze samo jednostavno zadovoljavanje principa da strani pružatelji usluga ne mogu biti tretirani lošije nego domaći u okviru jedinstvenog europskoga

64 Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, as regards the implementing powers conferred to the Commission, OJ L 177, 30.6.2006, p. 1-200.

65 Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, OJ L 255, 30.09.2005, p. 22-142.

66 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility...*, op. cit., str. 14.

67 Klammert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court...*, op. cit., str. 48.

68 Ibidem, str. 49.

tržišta, te se zalažu za unutarnje tržište kao liberalno tržište bez zapreka za ostvarivanje „temeljnih sloboda“, kao što je sloboda poslovnog nastana i slobodno kretanje usluga, ljudi, roba i kapitala.<sup>69</sup> U smislu stajališta Europskog suda i Europske komisije već jednostavne razlike između nacionalnih sustava stvaraju prepreke za slobodno kretanje usluga, roba i kapitala u slučajevima kada pružatelj iz jedne države članice želi djelovati u drugoj državi. Oni interveniraju protiv ovoga čak i kada pravila sama za sebe nisu niti protekcionistička niti diskriminatorna.<sup>70</sup> Upravo se zato sudska praksa kodificirala u Direktivi o uslugama kako bi se umanjio značaj nacionalnog prava. Kada direktiva stvara pravo za pojedince, Sud naglašava da njihovi pravni položaj mora biti dovoljno jasnim i preciznim u odnosu na osobu na koju se odnosi.<sup>71</sup>

U prilog ovomu govore i Rodin i Čapeta<sup>72</sup> navodeći kako je već i prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora sudska praksa nacionalnih sudova počela ukazivati da će europsko pravo morati proći nacionalnu kontrolu. Ovo proizlazi i iz analize najnovije tendencije u njemačkoj sudskoj praksi gdje je njemački Ustavni sud zadržao pravo donošenja konačne odluke u primjeni akata EU-a nakon što je Europski sud već donio odluku.<sup>73</sup> Tako je ojačan položaj nacionalnog suda koji je zadržao pravo na konačnu ocjenu primjene europskih akata nakon što je Europski sud dao svoju presudu. Isto tako u svom mišljenju nezavisni odvjetnik Villalon u predmetu *Elchinov*<sup>74</sup> tumači da bi praksa Europskog suda trebala biti napuštena na način da nacionalni sudovi trebaju biti vezani pravnim mišljenjem nacionalnog vrhovnog suda, čak i u slučajevima kada je takvo mišljenje suprotno mišljenju Europskog suda.<sup>75</sup> Ovo tumačenje, iako ga Europski sud nije uzeo u obzir u svojoj presudi, budući da ukazuje na kretanja u praksi prema potrebi za jačanjem nacionalnih zakonodavstava, zasigurno će biti predmet rasprava u nadolazećem razdoblju.

Kao što kretanja u njemačkoj sudskoj praksi ukazuju na davanje prednosti nacionalnom pravu, tako i Francuzi u konačnim izmjenama i dopunama francuskog Ustava preispituju davanje prednosti postupku prethodnog ispitivanja u odnosu na nacionalno ustavno sudovanje.

Iako ovo nije u izravnoj vezi s implementacijom Direktive o uslugama u nacionalno zakonodavstvo svejedno odluka Njemačke i Francuske o neuvođenju krov-

69 Scharpf, Fritz, intervju: *The only solution is to refuse to comply with ECJ rulings*, dostupno na <http://www.social-europe.eu/2009/04/interview-the-only-solution-is-to-refuse-to-comply-with-ecj-rulings/?pfstyle=wp> na dan 18.1.2011.

70 Ibidem.

71 Klammert, M.: *The Services Directive, the EC Treaty and the Court*, op. cit., str. 50.

72 Rodin, S., Čapeta, T.: *European Integration and Disintegration*, op. cit., str. 2, prijevod s engleskoga jezika op. autora.

73 Rodin, S., Čapeta, T.: *European Integration and Disintegration*, op. cit., str. 2. kada referiraju na praksu njemačkog Ustavnog suda iz 2009. godine pozivajući se na presudu BVerfG, 2 BvR 2661/06 od 6.7.2010.

74 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Villalona od 10.6.2010. u predmetu C-173/09 *Georgi Ivanov Elchinov v. Natsionalna zdravooosiguritelna kasa*.

75 Rodin, S., Čapeta, T.: *European Integration and Disintegration*, op. cit., str. 2.

nog zakona, već implementaciji putem većeg broja zakona, koji uređuju područje usluga, ukazuje na njihova trajna nastojanja u očuvanju socijalnog modela kroz inzistiranje na odredbama nacionalnih prava. U tom kontekstu potrebno je razmatrati takvu praksu spomenutih država članica prilikom implementacije direktiva u nacionalno zakonodavstvo te sa zadržkom težiti previše liberalnom tržištu usluga nauštrb očuvanja socijalnog modela u državi.

Kao što neki autori zaključuju<sup>76</sup> djelovanja država članica u vrijeme globalne ekonomske krize nisu uvijek podrška procesima integracije tržišta EU-a, te socijalnu dimenziju EU-a ne može u potpunosti osigurati samo Europski sud.<sup>77</sup> Iako Europski sud široko interpretira gospodarske slobode na način da se njima štite temeljna osobna i socijalna prava očigledno je da najnovija sudska praksa potvrđuje kako to ne može biti tako.<sup>78</sup>

Budući da liberalizacija tržišta znači liberalizaciju nacionalnih pravila potvrđuje se zaključak da se time otvaraju posebna pitanja i za sudionike na tržištu.<sup>79</sup> Očigledno je da je jedan od odgovora u nekim državama članicama primarno zaštita nacionalnih tržišta.<sup>80</sup>

Direktiva daje opći pravni okvir uporabom mjera harmonizacije administrativne suradnje te kodificira određena ponašanja definirana sudskom praksom Europskog suda. Također, jedan od ciljeva koji se želio postići Direktivom jest usklađivanje zahtjeva sa svrhom ostvarivanja visoke razine kvalitete usluga i očuvanja javnog interesa, posebice zaštite potrošača te jačanje povjerenja između država članica. Međutim, posljedice prevelike harmonizacije očito su rezultirale time da su neke države članice posegnule za mjerama u svrhu očuvanja nacionalnog socijalnog modela te da su polučeni upravo suprotni učinci od željenih. U tu svrhu za promišljati je može li usvajanje krovnog zakona za tržište u uvjetima u kojima se nalazi Republika Hrvatska bez temeljite pravne i ekonomske analize donijeti željene učinke u hrvatskom gospodarstvu, posebice neizravno doprinijeti otvaranju novih radnih mjesta te povećanju cijene vrijednosti rada,<sup>81</sup> uzimajući u obzir da Direktiva o uslugama olakšava stranim pružateljima usluga poslovni nastan u drugoj državi članici.

Jedno od temeljnih dostignuća Direktive o uslugama jest određivanje mjere do koje ona olakšava poslovni nastan za pružatelje usluga. U III. Glavi Direktive (čl. 9.

<sup>76</sup> Ibidem, str. 4.

<sup>77</sup> Rodin, S., Čapeta, T.: *European Integration and Disintegration*, op. cit., str. 4, Bodiroga Vukobrat, N., Horak, H.: *European Social Model, Labour Standards and EU Internal Market Law: Friends or Enemies*, zbirka radova sa Jean Monnet konferencije: Internal Market for Services, Maribor, 2009., str. 137-148.

<sup>78</sup> Bodiroga Vukobrat, N., Horak, H. *Freedom to provide services...*, op. cit., 2007.

<sup>79</sup> Vidi u Bodiroga Vukobrat, N.; Horak, H.: *A more liberal and economic, and a less social approach: The impact of Recent ECJ rulings*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 4, 2008, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 50.

<sup>80</sup> Bodiroga Vukobrat, N., Horak, H.: *Freedom to provide services*, op. cit.

<sup>81</sup> Bodiroga Vukobrat, N., Horak, H.: *European Social Model*, op. cit., str. 137-148.; Hatzopoulos, V.: *Liberalising trade in services...*, op. cit., str. 16.

do 15.) obuhvaćeno je zakonodavstvo na horizontalnom nivou (npr. ne u skladu sa posebnostima pojedinog sektora, stavljajući po strani „kriterij trajanja“ ustanovljen čl. 57. UFEU-a (prije čl. 50 UEZ-a). Ovakav pristup proizlazi iz prakse Europskog suda. Stoga, Direktiva regulira situacije koje temeljem tradicionalne podjele na poslovni nastan/usluge potpadaju pod poslovni nastan samo onoliko koliko se situacija odnosi na pružanje usluga. Ovo je razlog da se pravni temelj za Direktivu mora tražiti ne samo u okviru čl. 62. UFEU-a (prije čl. 55. UEZ-a) o uslugama, već i u čl. 53 UFEU-a (prije čl. 47. UEZ-a) o poslovnom nastanu.<sup>82</sup>

Pružatelji usluga koji se žele nastaniti u drugoj državi članici, u pravilu moraju udovoljiti zakonodavstvu države primateljice. Ovaj zahtjev bio je oslabljen u sudskoj praksi putem određivanja općih pravila nediskriminacije, nužnosti, proporcionalnosti i uzajamnog priznanja.

Osim toga, valja uzeti u obzir da se i povećavaju tenzije koje se javljaju kada usluge pružaju državljani trećih država s obzirom na osjetljiva pitanja koja uključuju zaštitu tržišta Unije i imigraciju.<sup>83</sup> Kada bi tržište bilo savršeno bilo bi nemoguće zabraniti državljanima iz trećih država kojima je dopušten pristup na tržište pravo da slobodno pružaju usluge u drugim državama članicama.

Savršena tržišna integracija pretpostavlja zajednička pravila za pristup europskom tržištu kako za državljane trećih država članica koji se žele nastaniti u državi članici i pružati usluge, tako i onim pružateljima usluga koji dolaze u državu članicu samo kako bi pružali usluge povremeno i privremeno.<sup>84</sup> Zakon o uslugama, kojim se uređuju usluge u odnosu na državljane država članica Europske unije, samo će potaknuti ovu problematiku. Harmonizacija mora biti odlučna, bez obzira na činjenicu da se Direktiva o uslugama temelji na pravima zajamčenima odredbom čl. 53. UFEU-a<sup>85</sup> kako bi se omogućilo pravilima uzajamnog priznavanja i mjerama koordinacije pojednostavljenje slobode pružanja usluga. Iako Direktiva o uslugama nije utemeljena na odredbi čl. 53., st. 1. UFEU., već na st. 2. koji dopušta mjere koordinacije koje se u doktrini razmatraju kao jednako vrijedne.<sup>86</sup>

Obzirom na Hatzopoulosov zaključak<sup>87</sup> kako se u III. Glavi Direktive zapravo kodificira relevantna sudska praksa<sup>88</sup> u dva dijela: u dijelu koji se tiče postupaka

82 Ibidem.

83 Bertola, G., Mola, L. *Services Provision and Temporary Mobility*, op. cit., str. 14.

84 Ibidem, str. 14.

85 Čl. 53. UFEU-a glasi: *Article 53 (ex Article 47 TEC)*

„1. In order to make it easier for persons to take up and pursue activities as self-employed persons, the European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, issue directives for the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications and for the coordination of the provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the taking-up and pursuit of activities as selfemployed persons.

2. In the case of the medical and allied and pharmaceutical professions, the progressive abolition of restrictions shall be dependent upon coordination of the conditions for their exercise in the various Member States.“

86 Klammert, Marcus: *The Services Directive, the EC Treaty ...*, op. cit., str. 50.

87 Hatzopoulos, V.: *Liberalising trade in services...*, op. cit, str. 16.

88 Hatzopoulos, V., Uyen Do, T. *The Case Law of the ECJ concerning the Free Provision of*



ovlašćivanja i u dijelu koji se odnosi na sve ostale mjere kojima se ograničava sloboda poslovnog nastana. Iako Hatzopoulos smatra da je takvo kodificiranje dobro s obzirom na to da daje određene dodatne vrijednosti, ne možemo se u potpunosti složiti sa svim stavovima. Kao prvo kodifikacija sudske prakse u tekst Direktive i njezina implementacija u nacionalna zakonodavstva ukida kazuistički karakter načela razvijenih kroz sudsku praksu i približava ih kako pružateljima usluga tako i vlastima država članica. Kao drugo, ova načela više neće biti *ex post* lijekovi za pružatelje usluga, već će postati obveze *ex ante* za nacionalne vlasti. Kao treće Direktiva nadilazi puka načela i definira praktične detalje vezane uz primjenu, nešto što Sud može samo rijetko. Kao četvrto diskrecijska prava država članica ograničena su, do one mjere u kojoj su države članice obvezne izvješćivati o određenim ili zadržanim ograničenjima kako druge države članice tako i Komisiju (čl. 39. Direktive).<sup>89</sup> Zapravo radi se o proceduralnom propisu kojim se određuje administrativno rješavanje pitanja vezanih uz usluge kojima se jamči informiranost potrošača i ujednačavanje prakse pružanja usluga na europskom području.

Autorice se ne slažu u potpunosti s time da je ovakvo kodificiranje dobro, odnosno slažu se u dijelu da je sudskom praksom omogućeno i utvrđeno *ex ante* djelovanje na tržištu temeljem poznatih pravila, međutim ne smatraju pozitivnom činjenicu da je kazuistički karakter načela razvijenih od strane Europskog suda koji se donose bliži pružateljima usluga i administraciji država članica, obzirom da se ta tijela u načelu drže kruto slova zakona, a obzirom da je praksa Europskog suda izuzetno živa materija te podložna različitim tumačenjima od predmeta do predmeta (dobar primjer su presude u predmetima *Gebhard-Schnitzer*, *Dassonville*<sup>90</sup>-*Keck*<sup>91</sup>, *Schindler*<sup>92</sup>-*Gambelli*<sup>93</sup> i dr.) upitno je može li se to može tumačiti na taj način te je isto tako takvo sudovanje odraz i političkog trenutka. Također imajući na umu implikacije sudske prakse koja je podložna izmjenama, kako je prethodno rečeno, od predmeta do predmeta, sam proces donošenja direktiva, pogotovo imajući na umu proces koji je prethodio donošenju Direktive o uslugama, te njezine implikacije u nacionalnom zakonodavstvu, za zaključiti je da jednom unesene promjene u nacionalno zakonodavstvo nisu podložene jednostavnim kasnijim izmjenama.

Politička i ekonomska integracija različitog su intenziteta u različitom kontekstu. Pitanja preraspodjele nisu tako teška kada se ekonomska integracija odvija između država koje su na sličnom stupnju razvoja, kao što je slučaj sa „starim“ državama članicama, u odnosu na situaciju kada je trgovina liberalizirana između država koje se nalaze na bitno različitim stupnjevima razvoja. Međutim problemi integracije također ovise o strukturi tržišta. Budući da ukidanje međunarodnih barijera

---

*Services: 2000-2005*, Research Papers in Law, College of Europe, 2006, str. 41.

89 Hatzopoulos, V.: *Liberalising trade in services...*, op. cit., str. 16.

90 Predmet C-8/74 *Procureur du Roi v. Dassonville* [1974] ECR 837.

91 Spojeni predmeti C-267/91 i 268/91 *Keck and Mithouard* [1993] ECR I-6097.

92 Predmet C-275/92 *HM Customs and Excise v. Schindler* [1994] ECR I-01039.

93 Predmet C-243/01 *Criminal Proceedings against Piergiorgio Gambelli and others* [2003] ECR I-13031.

za posljedicu ima jačanje kompetitivnih snaga, njihov utjecaj na efikasnost tržišta i raspodjelu prihoda ovisi o tomu predstavlja li nesavršenost tržišta posljedicu prepreka za ulazak na tržište ili je ono posljedica nedovoljnog i nepravilnog informiranja. Integraciji tržišta mogu se suprotstavljati proizvođači koji uživaju pravo monopola, ali u onom omjeru u kojem je zakonodavstvo ustanovljeno kako bi se otežale tržišne mogućnosti, kao i potrošači zabrinuti za kvalitetu proizvoda. Stoga se može zaključiti kako se neka tržišta mogu lakše integrirati od ostalih.<sup>94</sup>

## ZAKLJUČAK

Kroz cjelokupnu primjenu Direktive o uslugama, u praksi vraćamo se mogućnosti ograničavanja odlučivanja država članica u području slobode pružanja usluga te je očigledno kako je uspješno ostvareno nastojanje da se ostvare zacrtani Lisabonski ciljevi i sačuva Europski socijalni model. S druge strane ostaje otvoreno pitanje koja je cijena toga u nacionalnim zakonodavstvima. Direktivom se pokušalo postići maksimalnu harmonizaciju radi postizanja Europskog socijalnog modela, međutim kako tumače autori Europski socijalni model može se ostvariti samo na nacionalnom nivou.

Europski sud koristi se i najmanjim poteškoćama za ostvarivanje temeljnih sloboda kao izgovorom za isključivanjem važnog elementa nacionalnog prava. Ovaj radikalni pristup integraciji putem jedinstvenog tržišta postao je jasan upravo u posljednje vrijeme i razvidan je u samoj Direktivi o uslugama i načinima njezine implementacije.

Upravo zato Francuska i Njemačka nisu odlučile harmonizirati svoje pravo u području usluga jednako kao ostale države članice, te nisu uvele krovni zakon, već su implementirale direktivu putem posebnih postojećih zakona i na time udovoljile zahtjevu za implementacijom. Pritom valja uzeti u obzir kako se radi upravo o državama u kojima postoje najsocijalniji sustavi u odnosu na druge države članice.<sup>95</sup>

Implementacija Direktive o uslugama u nacionalno zakonodavstvo tema je brojnih rasprava i uzrok niza problema. Države članice pristupile su implementaciji na dva temeljna načina: implementacijom putem donošenja jednog, tzv. krovnog zakona kojim se reguliraju sve vrste usluga na način kako se reguliraju Direktivom i kasnijim usklađivanjem preostalog zakonodavstva ili unošenjem promjena u konkretne postojeće zakone bez donošenja tzv. krovnog zakona.

Mišljenje kako Direktivu o uslugama nije dobro implementirati kao krovni zakon odražava se u činjenici da će nacionalna tijela imati puno posla prilikom autonomnog odlučivanja te bi bilo bolje implementirati te odredbe u cijelu lepezu zakona kojima se regulira sloboda pružanja usluga (nije dostatno samo usklađivanje na supranacionalnom nivou, važnije je međusobno usklađivanje unutar nacionalnog pravnog poretka) što donošenjem krovnog zakona izostaje.

94 Bertola, G., Mola, L.: *Services Provision and Temporary Mobility*, op. cit., str. 5.

95 Pelkmans, J.: *Mutual Recognition...*, op. cit., str. 22.

Usvajanjem Direktive o uslugama otvara se i niz pitanja vezanih uz pojavljivanje problema stvaranja novih mogućnosti za migracije.

Prilikom implementacije Direktive u Republici Hrvatskoj morat će se posebno voditi računa i o zaštiti potrošača posebice u odnosu na označavanje proizvoda i načine oglašavanja.

## Summary

### **ISSUES CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE ON SERVICES IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA – THE ABANDONMENT OF THE SOCIAL MODEL ON NATIONAL LEVEL?**

The Republic of Croatia has an obligation to harmonise its legislation with *acquis communautaire* of the European Union, and so far, this obligation has been fulfilled within planned time frame. Nevertheless, at the same time, the national legal framework has been constantly tested. The tests are not imposed to question the obligation for implementation; rather they are used to probe methods for implementation of the European legal rules in concrete national legislation with the aim to conform the implemented solutions in the best possible manner to current legal framework and to European demands. The EU Directive on Services is the last example of implementation. According to the Bill on Services Act the Directive should be implemented in the Republic of Croatia by the “umbrella law” that regulates all services on horizontal level. The authors in the article analyse different modes of harmonisation and implementation of the European legislation in national legislation of Member States in regards to issues arising from non-harmonised legislative area and area where autonomy to regulate is maintained by the Member States. After comprehensive analysis of the Directive on Services the authors conclude that codification of the case law in text of the Directive and its implementation in national legislations, in fact, abrogates a casuistic character of principles developed in court practice and brings these principles closer to service providers as well as to Member States government. Moreover, the authors point out that the principles shall no longer be *ex post* remedies for service providers but *ex ante* obligations for national governments.

**Key words:** *Directive on services, freedom to provide services, harmonisation, market integration.*

## Résumé

### **LES PROBLEMES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 2006/123/CE DANS LA LEGISLATION DE LA REPUBLIQUE DE CROATIE - L'ABANDON DU MODELE SOCIAL AU NIVEAU NATIONAL ?\***

Les auteurs de l'article analysent les problèmes de mise en œuvre de la Directive 2006/123/CE dans la législation nationale avec un accent particulier sur la mise en œuvre dans la République de Croatie. Le cadre juridique croate est aligné avec l'acquis communautaire. Mais la législation nationale est dans les tentations constantes qui se manifestent à travers les méthodes de mise en œuvre et la personnalisation de solutions mises en œuvre avec le cadre juridique existant. Le plus souvent cette mise en œuvre est effectuée par la traduction de documents sans harmonisation ultérieure de la législation existante. En pratique, nous sommes confrontés au problème des lois incompatibles aux niveaux verticaux et horizontaux. L'harmonisation du secteur des services s'effectue en Croatie avec l'élaboration et l'adoption d'un texte de loi unique, qui s'applique aux différents types de services. Cette approche de l'harmonisation de la législation nationale avec la Directive 2006/123/CE est adoptée par la plupart des pays de l'UE, sauf en Allemagne et en France.

Pendant la mise en œuvre de l'acquis communautaire d'UE dans la législation nationale, il est nécessaire de tenir en compte la tension constante entre le principe de la libre circulation au sein du marché intérieur et le maintien de la cohésion sociale au sein et dans les États membres. Bien que les modèles sociaux nationaux ne dépendent pas nécessairement de la méthodologie de mise en œuvre de la directive, ils sont hors du champ de la liberté du marché de l'Union européenne, car le principe de la libre circulation au marché intérieur affecte parfois les politiques nationales qui sont bien établies dans l'État membre concerné.

**Mots-clés:** *Directive 2006/123/CE, les services, marché intérieur, l'harmonisation, les modèles sociaux.*

---

\* Prijevod na francuski jezik: prof. dr. sc. Hana Horak i dr. sc. Kosjenka Dumančić.

## Zusammenfassung

### **SCHWIERIGKEITEN BEI DER UMSETZUNG DER DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE IN DAS KROATISCHE RECHT: VERZICHT AUF DAS SOZIALMODELL AUF DEM NATIONALEN NIVEAU?**

Die Harmonisierungspflicht der Republik Kroatien mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand der EU geht im vorgesehenen Zeitraum in Erfüllung, wobei gleichzeitig der innerstaatliche gesetzgebende Rahmen dauernd in Versuchung geriet. Diese Harmonisierungspflicht kennzeichnet sich nicht durch die Implementierungspflicht, sondern durch die Art und Weise der Implementierung in die gegebene innerstaatliche Gesetzgebung, welche die implementierten Lösungen so gut wie möglich dem vorhandenen gesetzlichen Rahmen und den europäischen Anforderungen anpassen würde. Das letzte Beispiel der Implementierung ist die Dienstleistungsrichtlinie, die in der Republik Kroatien laut dem Entwurf des Dienstleistungsgesetzes mittels eines "Dachgesetzes" implementiert werden sollte, welches alle Dienstleistungen auf dem horizontalen Niveau reguliert. Die Autorinnen analysieren in dieser Arbeit verschiedene Arten und Weisen der Harmonisierung und Implementierung der europäischen Gesetzgebung in die innerstaatlichen Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten, indem sie sich auf die Schwierigkeiten berufen, die in nicht harmonisierten Bereichen der Gesetzgebung und in den Bereichen unter der regulatorischen Autonomie der Mitgliedstaaten, auftauchen. An Hand der Analyse der Dienstleistungsrichtlinie schließen die Autorinnen, dass die Kodifizierung der Rechtsprechung im Text der Richtlinie und ihre Implementierung in die innerstaatlichen Gesetzgebungen den kausalischen Charakter der Prinzipien eigentlich auflösen, die durch die Rechtsprechung entwickelt wurden und sie sowohl an die Dienstleistungsanbieter als auch an die Gewalten der Mitgliedstaaten näher bringt. Dabei heben sie hervor, dass diese Prinzipien nicht mehr ex post Mittel für die Dienstleistungsanbieter sein werden, sondern dass sie ex ante Pflichten der Staatsgewalten sein werden.

**Schlüsselwörter:** *Dienstleistungsrichtlinie, freier Dienstleistungsverkehr, Harmonisierung, Marktintegration.*



## Riassunto

### **PROBLEMI DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SUI SERVIZI NEL DIRITTO CROATO: RINUNCIA AL MODELLO SOCIALE SUL PIANO NAZIONALE?**

L'obbligo della Repubblica di Croazia di conformarsi all'acquis comunitario viene portato avanti nel rispetto di cornici temporali pianificate; tuttavia, al contempo, il quadro legislativo nazionale si trova dinanzi a prove continue. Ciò si manifesta non attraverso l'obbligo di attuazione, bensì concretamente mediante l'implementazione nella legislazione nazionale affinché le scelte giuridiche operate rispondano al meglio sia alla normativa interna, sia alle esigenze europee. Uno dei più recenti esempi di attuazione è rappresentato dall'implementazione della Direttiva sui servizi, la quale secondo la proposta di legge sui servizi dovrebbe entrare a far parte della legislazione interna attraverso una legge "ombrello" con la quale si regolerebbero tutti i servizi sul piano orizzontale. Le autrici nel contributo analizzano le diverse modalità di armonizzazione e di attuazione della legislazione comunitaria nel diritto interno degli Stati membri, prestando attenzione ai problemi che si presentano nei settori legislativi non armonizzati, come pure in quelle aree legislative dove gli Stati membri godono di autonomia legislativa. Al termine dell'analisi della Direttiva sui servizi le autrici pervengono alla conclusione che la codificazione della prassi giurisprudenziale nel testo della Direttiva, come pure la sua attuazione nelle legislazioni nazionali in realtà annulla il carattere casuistico dei principi enunciati nella prassi giurisprudenziale, avvicinandoli tanto ai fruitori dei servizi, quanto ai poteri degli Stati membri; rilevano, altresì, come detti principi non saranno più dei rimedi ex post per i fruitori di servizi, bensì diventeranno obblighi ex ante posti a carico dei poteri nazionali.

**Parole chiave:** *Direttiva sui servizi, libera prestazione di servizi, armonizzazioni, integrazione del mercato.*